

**KEUANGAN PUBLIK PERSPEKTIF IMAM AL-MĀWARDĪ  
DALAM KITAB AL-AHKĀM AS-SULṬĀNIYYAH WA AL-WILAYĀT  
AD-DINIYAH**

**Zulkadri**

Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang

E-mail: balqishusna1@gmail.com

**Abstract**

*This paper generally discusses Imam al-Māwardī's economic thinking especially on public finance. The background is that basically the government has responsible for citizen welfare materially and spiritually. To be able to realize this, the government is given the mandate to manage public finances starting from finding sources of funds and how to allocate these funds to achieve the goal of the state. In that case Imam al-Māwardī through his book al-Ahkām as-Sulṭāniyyah Wa al-region ad-Diniyah described the problem. Therefore through this article the author attempts to uncover two things, first, analyzing the role of Bait al-Mal in managing the second state finances analyzing fiscal policy. This research is a study of Imam al-Māwardī's thinking which is entirely a research of the library reseach. The technique for analyzing data uses descriptive analytical methods using the content analysis approach. From the results of this study it can be concluded 1. That Bait al-Māl in managing state finances as the executor of fiscal policy in terms of the Bait al-Māl allocation must be able to optimize income sources and as a distribution of wich is spent based on the Shari'ah guidelines and based on benefits. 2. Fiscal policy in the view of al-Māwardī aims to deliver the real welfare to the happiness of the world at the end.*

**Keywords:** *Public Finance, Fiscal Policy, Bait Al-Mal*

**Abstrak**

*Tulisan ini secara umum membahas tentang pemikiran ekonomi imam al-Māwardī khususnya pada keuangan publik. Dilatarbelakangi tanggung jawab pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat secara materil dan spiritual. Untuk dapat mewujudkan itu pemerintah diberikan amanah untuk mengelola keuangan publik mulai dari sumber dana dan alokasi dana tersebut untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam hal ini, imam al-Māwardī dalam kitab al-Ahkām as-Sulṭāniyyah Wa al-wilayah ad-Diniyah menguraikan masalah tersebut. Oleh sebab itu melalui artikel ini penulis berupaya mengungkap dua hal yaitu pertama, menganalisis peran Bait al-Māl dalam mengelola keuangan negara kedua menganalisis kebijakan fiskal. Penelitian ini adalah study atas pemikiran imam al-Māwardī yang sepenuhnya merupakan penelitian kepustakaan library reseach. Teknik analisis data menggunakan analisis deskriptif dengan metode pendekatan content analysis. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan 1. Bait*

*al-Māl dalam mengelola keuangan negara berperan sebagai pelaksana kebijakan fiskal. Dalam hal alokasi, Bait al-Māl harus dapat mengoptimalkan sumber pendapatan dan mendistribusikannya sesuai dengan tuntunan syariat dan berdasarkan maslahat. 2. Kebijakan fiskal dalam pandangan al-Māwardī bertujuan mengantarkan manusia kepada real welfare, yaitu kebahagiaan dunia dan akhirat.*

**Kata kunci:** *Keuangan Publik, Kebijakan Fiskal, Bait al-Mal*

## **A. Pendahuluan**

Kegiatan ekonomi merupakan bagian dari aspek pemenuhan kebutuhan materil dan tidak terpisahkan dari aktivitas manusia. Dalam kegiatan ekonomi, terdapat kebutuhan yang dapat dipenuhi secara pribadi seperti kebutuhan akan makanan, pakaian dan tempat tinggal. Di lain sisi, terdapat kebutuhan yang tidak mampu dicukupi oleh pribadi, tapi harus disediakan oleh negara, seperti jalan, layanan kesehatan, air bersih dan kebutuhan lainnya yang bersifat umum.

Pemenuhan jenis kedua diatas, dalam konsep Islam merupakan tanggung jawab pemerintah (Huda, 2011). Muhammad Baqir Sadr dalam *Iqtisaduna* menyatakan bahwa Islam telah menugaskan negara untuk menyediakan kebutuhan hidup masyarakatnya. (Sadr, 2008). Bahkan menurut Muhammad Syarif Chadury para fuqaha klasik menyatakan pemenuhan kebutuhan warga negara merupakan syarat kepatuhan warganya. Jika negara gagal menyediakan kebutuhan dasar, maka negara sudah kehilangan hak kepatuhan warga negaranya (Chaudry, 2012). Saat ini, sudah menjadi kesepakatan bersama bahwa setiap pemerintah harus memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya (Suparmoko, 2016).

Jika Baqir dan Chudary menyatakan tugas negara harus menyediakan kebutuhan dasar warganya, maka Imam Ibnu Taimiyah menambahkan tugas negara tidak saja menyediakan kebutuhan dasar, lebih dari itu ia harus mewujudkan nilai-nilai Islam secara menyeluruh dalam kehidupan masyarakat. Atas dasar itulah, pemerintah memiliki kekuasaan untuk mengelola keuangan publik. Keuangan publik (*public finance*) bisa diartikan keuangan pemerintah/negara yang kajiannya tentang kegiatan pemerintah dalam mengalokasikan sumber-sumber dana (*sources of fund*) kemudian bagaimana dana tersebut digunakan (*uses of fund*) dalam rangka mewujudkan cita-cita sebuah bangsa (Jaelani, 2014). Pengertian keuangan publik dapat juga diartikan dalam arti sempit yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara APBN (Soeriaatmadja, 2010).

Keuangan publik dalam konteks syariah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bermuamalah khususnya hubungan relasi negara dengan rakyatnya, yang kelak akan dipertanggungjawabkan dihadapan Allah s.w.t. Namun realitanya untuk sekarang ini pengelolaan keuangan publik tidak sesuai tuntunan syariah. Maka dengan itu perlu dikaji bagaimana tata cara mengelola keuangan publik yang sesuai syariah, dalam hal ini

penulis ingin memberikan gambaran tentang pengelolaan keuangan publik dari menurut Imam Abu Al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Māwardī dalam kitab *al-Ahkām as-Sultāniyyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah*

## **B. Pembahasan**

### **1. Keuangan Publik Perspektif al-Māwardī**

Keuangan publik adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya didalam perekonomian (Suparmoko, 2016). Pengertian ini memberikan gambaran bahwa keuangan publik membahas kegiatan pemerintah didalam mencari sumber-sumber dana (*sources of fund*) dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan (*uses of fund*) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah (Arsjad, 1992). Terdapat dua hal yang dibahas dalam keuangan publik perspektif al-Māwardī dalam kitab *al-Ahkām as-Shultāniyyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah*, yaitu fungsi *bait al-māl* dan kebijakan fiskal.

#### **a. *Bait al-Māl***

*Bait al-Māl* adalah konsep dibidang keuangan negara yang dikenalkan oleh Rasulullah s.a.w. pada abad tujuh yang silam, yaitu semua hasil yang didapatkan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu kemudian dibelanjakan sesuai dengan pos-pos yang telah ditetapkan oleh syariat (Rahmawati, 2008).

Jejak pengelolaan keuangan negara yang berasal dari Rasulullah dan ijtihad para khalifah setelahnya oleh al-Māwardī ia tuliskan dalam kitabnya di bagian *diwan* (admintrasi pemerintahan). Dalam pandangan al-Māwardī, *Bait al-Māl* adalah institusi yang mengurus tentang pemasukan dan pengeluaran negara. Dalam konteks ke Indonesiaan *Bait al-Māl* mirip dengan lembaga Kementrian Keuangan pada zaman sekarang, sedangkan pimpinan berperan sebagai pengelola, seperti menteri keuangan saat ini (Fikri, 1997). Dalam *Bait al-Māl* ada direktorat APBN yang akan menyiapkan APBN; direktorat Pengendalian harta negara serta direktorat pengawasan semacam BPK (Nurul Huda, et, al 2016).

*Bait al-Māl* dalam mengelolah keuangan publik memiliki dua peran utama, yaitu mengoptimalkan sumber-sumber keuangan negara. Sumber-sumber keuangan negara Islam dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok, yaitu: harta milik umum, harta milik negara dan harta milik pribadi.

##### 1) Harta milik umum

Harta milik umum artinya milik seluruh rakyat seperti sumber daya alam meliputi air, tanah, api dan tambang. Artinya kekayaan itu tidak boleh dikuasai oleh individu tertentu dan harus dikuasai oleh negara. Seperti disampaikan oleh Imam as San'ani dalam kitab *Subulu as-Salam*

عن ابن عباس قال قال رسول الله صلى الله عليه و سلم  
 فِي ثَلَاثٍ فِي الْمَاءِ وَالْكَأِ وَالنَّارِ وَتَمَنَّهُ (الْمُسْلِمُونَ شُرَكَاءُ  
 حَرَامٌ

*Dari Ibn Abbas berkata: rasulullah bersabda, orang muslim berserikat dalam tiga hal: air, rumput dan api memperjual belikannya haram(HR Ibnu Majah).*

Beliau berkata: hadist ini dalil tidak diperbolehkannya seseorang untuk menguasai salah satu diantara tiga hal diatas (as-San'ani 2003). Harta milik umum diharapkan menjadi sumber keuangan negara yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan membiayai pengeluaran negara.

### 2) Harta milik negara

Harta milik negara yaitu berupa *fai'* dan *ghanimah* atau instrumen pajak. Melalui *bait al-māl*, harta dari sumber ini dapat dioptimalkan dengan memperhatikan kondisi lahan pertanian baik lahan *usyr* atau *kharajiah*. Al-Mawardi menegaskan jika tanah *kharaj* tidak menghasilkan atau berkurang karena buruknya saluran air, maka tidak dikenakan kewajiban membayar *kharaj*.

### 3) Kekayaan dari pribadi masyarakat

Zakat merupakan pendapatan negara berasal dari pribadi masyarakat. Pemerintah melalui lembaga *bait al-māl* harus berupaya mensejahterahkan masyarakat dengan memberikan subsidi atau bantuan atau memberikan modal usaha sehingga mustahik menjadi muzaki.

Dari penjelasan diatas maka dapat dipahami bahwa *bait al-māl* mengelola keuangan negara sebagai alat untuk mengalihkan pendapatan melalui subsidi atau pembelanjaan publik. Dampaknya dalam keuangan negara dapat mensejahterahkan dan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini dijelaskan oleh al Mawardi:

فَمَا نَقَصَ مِنْ مَالِ الرَّعِيَّةِ زَادَ فِي مَالِ السُّلْطَانِ؛ وَمَا نَقَصَ مِنْ  
 مَالِ السُّلْطَانِ زَادَ فِي مَالِ الرَّعِيَّةِ

Setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik.

Dalam hal ini juga ditegaskan oleh Ibnu Khaldun, kemudian diikuti oleh Keynes bahwa penurunan pendapatan negara disebabkan juga oleh penurunan belanja pemerintah, hal ini disebabkan uang itu selalu beredar diantara raja dan rakyat. Oleh karena itu, jika raja menyimpan uang atau menahannya, maka kerugian akan menimpa rakyat (Khaldun, 2000)

Dalam rangka mengoptimalkan pendapatan *bait al-māl*, al-Māwardi menegaskan petugas *bait al-māl* hendaklah mengetahui hukum-hukum yang berkaitan dengan *bait al-māl*, sehingga dalam menjalankan tugasnya tidak terjadi

penyimpangan dan mendzolimi masyarakat. Beberapa hal yang harus diketahui oleh petugas *bait al-māl*, yaitu:

- a) Status hukum dari setiap wilayah daerah
- b) Kondisi wilayah apakah ia ditaklukan melalui jalan damai atau perang
- c) Besarnya *kharaj* setiap daerah, apakah ditentukan dengan cara *muqasammah* atau dengan uang
- d) Jika suatu daerah terdapat tambang, dicatat jenis tambangnya dan jumlah jenis barang tambang yang ada di daerah tersebut
- e) Jumlah *kafir dzimmi* disetiap daerah dan jumlah *jizyah* yang dikenakan terhadap mereka
- f) Menarik *usyr* bea cukai sepersepuluh dari kekayaan orang *kafir harbi* yang ada di negara Islam

## b. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal adalah salah satu perangkat kebijakan ekonomi makro dan merupakan kebijakan utama pemerintah yang diimplementasikan melalui APBN. Kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi Islam memegang peranan penting dibandingkan kebijakan moneter, Hal ini terlihat dengan adanya kewajiban zakat dan larangan riba. Ini mengindikasikan bahwa kebijakan fiskal dalam konsep ekonomi Islam bertujuan untuk memaksimalkan kesejahteraan seluruh masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai materil dan spiritual pada tingkat yang sama (Nasution, 2016).

Hal ini ditegaskan oleh al-Māwardī bahwa pendapatan agregat (*aggregate income*) yang besar bukan menunjukkan kesuksesan keuangan jika dalam pengumpulannya terdapat kezaliman begitu juga jika dalam mendapatkannya dengan kecurangan. Dari sini kita pahami bahwa tujuan fiskal Islam tidak semata untuk mendapatkan kesejahteraan yang diukur dengan kekayaan material yang didapatkan pada setiap tahun dan bisa diukur dengan statistik pendapatan nasional seperti pada keuangan konvensional. Tetapi lebih dari itu, keuangan Islam bertujuan mengantarkan manusia kepada *real welfare* kesejahteraan rohani di dunia dan akherat (Rahmawati, 2008).

Untuk mewujudkan itu maka kebijakan pemerintah tidak boleh menzalimi rakyat, seperti mewajibkan pajak di atas kemampuan pembayar pajak atau menggunakan cara-cara yang bertentangan dengan syariat, seperti melakukan perdagangan yang diharamkan atau mengadakan kegiatan judi dan lainnya.

Seperti dijelaskan di atas, kebijakan fiskal berhubungan erat dengan penerimaan dan pengeluaran negara. Adapun penerimaan dan pengeluaran negara dalam perspektif Al-Mawardi terlihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel I: Struktur APBN Menurut Al-Mawardi**

No	Penerimaan	Pengeluaran
1	1. Pendapatan Tidak Resmi	Sebagai amanah untuk tujuan

	a. Zakat b. <i>Ghanimah</i> c. <i>fay'</i>	khusus yang telah ditetapkan syariat
3	2. Pendapatan Resmi a. <i>jizyah</i> b. <i>kharāj</i> c. <i>'ushr</i> bea cukai d. Kekayaan Alam e. Pendapatan lainnya seperti hibah, wakaf, harta ilegal, harta waris yang tidak ada ahli warisnya	a. Pengeluaran rutin Seperti gaji para tentara, guru, imam dan biaya pertahanan. b. Pengeluaran untuk kemaslahatan dan pembangunan
4	Utang	Menutupi defisit anggaran pada pengeluaran rutin
5	Pajak	Menutupi defisit anggaran pada biaya pembangunan

Sumber: *al-Ahkām as-Sulthaniyah*, 2018

#### 1) Penerimaan Negara

##### a) Zakat

Al-Māwardī memandang zakat harus dikelola oleh pemerintah karena ia sebagai instrumen utama fiskal. Selama ini masyarakat memahami zakat hanya dalam dimensi ibadah ritual seorang hamba dengan tuhan. Masyarakat belum memahami bahwa zakat mampu menggerakkan roda perekonomian, mensejahterahkan masyarakat dan meratakan pendapatan (Huda, 2016).

Al-Māwardī menjelaskan bahwa pengumpulan dan penyalurannya hanya boleh dilakukan oleh instansi resmi negara. Di samping sebagai sumber pendapatan negara, zakat dapat menunjang pengeluaran negara dan juga mampu mempengaruhi kebijakan ekonomi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama kaum lemah atau *kaum dhu'afa* (Nasution 2012).

Namun al-Māwardī membatasi peran amil zakat dalam hal pemungutannya terbatas kepada menarik harta yang *zhāhir* (nampak), al-Māwardī berkata:

“harta yang wajib dizakati terbagi menjadi dua, yaitu harta yang *zhāhir* (nampak) dan harta yang *bāthin* (tidak tampak). Harta yang tampak harta yang tidak dapat disembunyikan atau disimpan seperti tanaman dan buah-buahan dan hewan ternak. Adapun harta yang tidak tampak harta yang bisa disembunyikan atau disimpan seperti emas, perak dan barang dagangan. Dan amil zakat tidak mempunyai wewenang untuk mengurus harta yang tidak tampak, pasalnya yang paling berhak untuk mengeluarkannya zakatnya adalah sipemilik harta tersebut.

Kebijakan ini pernah dilakukan oleh Khalifah Ustman bin Affan dan ini merupakan pendapat Imam Syafi’I. Walaupun menurut al-Māwardī

tugas amil hanya menarik harta yang *zhahir*, jika orang-orang yang menolak untuk membayar zakat maka amil zakat berhak memerangi mereka sebagaimana Abu Bakar r.a. memerangi orang yang menolak membayar zakat.

b) *Ghanimah*

*Ghanimah* adalah harta yang diperoleh kaum muslimin dari kaum musyrikin melalui jalan berperangan. Ia adalah induk harta *fai'*, dalam pembagian dan ketentuannya *ghanimah* lebih luas dari ketentuan pada harta *fai'*. Objek harta *ghanimah* mencakup hasil tawanan perang *asro*, sandera dari anak-anak dan perempuan *sabaya*, perampasan tanah dan harta bergerak.

**Tabel II: Hukum terhadap Ghanimah menurut al -Māwardī**

No	Jenis Harta yang didapatkan	Hukum yang berlaku	Keterangan
1	Tawanan Perang dari para tentara kaum musyrik	Dibunuh, dijadikan budak, dibebaskan dengan tebusan dan dibebaskan tanpa tebusan	Jika dibebaskan dengan tebusan maka uang tebusan dimasukkan kedalam kas untuk kemaslaahaan umat Islam
2	Sandera dari anak-anak dan kaum wanita dari kaum musyrik	Tidak boleh dibunuh, namun boleh dijadikan budak atau dibebaskan dengan tebusan atau tanpa tebusan	Jika dibebaskan dengan tebusan maka uang tebusan dimasukkan kedalam kas untuk kemaslaahaan umat Islam
3	Lahan Tanah	Dibagikan kepada pasukan atau dijadikan wakaf dan statusnya dikenakan <i>kharāj</i>	
4	Barang bergerak	80% untuk tentara yang hadir dalam berperangan dan 20 % untuk penerima <i>Fai'</i>	Seperlima bagian rasulullah sepeninggal beliau dimasukkan ke kas <i>Bait al-Māl</i> untuk kemaslahatan kaum muslimin

Sumber: *al-Ahkām as-Sulthaniyah*, 2018

c) *Fay'*

*Fay'* adalah harta yang didapatkan dengan cara tidak melalui berperangan. Termasuk dalam kategori harta *fay'* uang *jizyah*, *ushr* bea cukai dan *kharāj*. al-Māwardī berkata:

إِنَّ كُلَّ مَالٍ وَصَلَ مِنَ الْمُشْرِكِينَ عَفْوًا مِنْ غَيْرِ قِتَالٍ وَلَا  
بِإِجَافِ حَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ فَهُوَ كَمَالِ الْهُدْنَةِ وَالْجِزْيَةِ وَأَعْشَارِ  
مَتَاجِرِهِمْ أَوْ كَانَ وَاصِلًا بِسَبَبٍ مِنْ جِهَتِهِمْ كَمَالِ الْخَرَاجِ

Artinya: *Fay'* adalah semua harta yang diperoleh dari kaum musyrik tanpa melalui berperangan dan derap kaki kuda beserta penunggangnya seperti sejenis uang perdamaian, uang jizyah, atau uang sepersepuluh dari hasil perdagangan, *fay'* juga merupakan uang yang didapatkan dari orang musyrik seperti uang *kharāj* (sewa tanah).

Apa yang disampaikan al-Māwardī diperluas lagi oleh Siddiqi bahwa harta *fay'* merupakan pendapatan negara selain zakat, yaitu: *kharāj*, *jizyah*, *ghanimah*, dan *ushur* serta pendapatan komersil pemerintah (Huda, 2016). Instrumen *fay'* adalah komponen pajak yang merupakan sumber pendapatan penuh negara karena negara memiliki otoritas penuh dalam menentukan kegunaan pendapatan tersebut (Gusfahmi, 2015).

#### d) *Jizyah*

*Jizyah* dalam keuangan negara Islam merupakan salah satu sumber keuangan negara. Ia merupakan harta yang diberikan oleh Allah s.w.t. kepada umat Islam yang dipungut dari orang-orang musyrik. *Jizyah* menurut terminologi al-Mawardi adalah kompensasi atas kekafiran mereka sebagai bentuk penghinaan karena tidak mau beriman atau kompensasi atas perlindungan yang kita lakukan kepada mereka.

Saat ini, *jizyah* ini semacam pajak kepala bagi orang kafir yang tinggal di negeri Islam. Mereka membayar sesuai kondisi dan tidak melihat banyaknya harta yang dimiliki (Gusfahmi, 2015). Namun kewajiban *jizyah* tidak berlaku kepada semua non muslim ia terkhusus untuk orang Ahlu Kitab dari Yahudi, Nasrani, Majusi (penyembah matahari) dan kaum Shamirah. Berbeda dengan Abu Hanifah yang menyatakan *jizyah* itu hanya untuk orang non arab arab saja.

#### e) *al-Kharāj*

*Al-kharāj* adalah pungutan yang wajib ditunaikan atas tanah. Dalam keuangan publik, *al-kharāj* merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal pemungutan dan pendistribusian diserahkan kepada Imam/Khalifah. *Kharāj* dalam perspektif al-Māwardī bukanlah pajak dalam pengertian modern yaitu pembayaran wajib kepada negara untuk membiayai pembelanjanya, al-Māwardī menyatakan bahwa *kharāj* merupakan pungutan kepada para pengelola tanah *kharājiah* yang merupakan milik negara. Pungutan tersebut sebagai sewa jika pengelolanya seorang muslim dan jika pengelolanya kafir *dzimmi* itu sebagai *jizyah*. Untuk mengetahui tanah sebagai objek *kharāj* atau zakat, al-Mawardi membagi tanah ke empat macam sesuai dengan cara mendapatkannya.



**Tabel III: Penetapan Hukum Terhadap Tanah**

No	Jenis Tanah	Hukum yang ditetapkan
1	Tanah yang sejak awal dihidupkan kaum muslimin	' <i>Usyr</i> (dikenai wajib zakat sepersepuluh)
2	Tanah yang pemiliknya masuk Islam	' <i>Usyr</i>
3	Tanah yang diperoleh dari orang orang musyrik melalui jalan kekerasan dan paksaan.	' <i>Usyr</i>
4	Tanah yang diperoleh dari kaum musyrikin dengan jalan damai	<i>Kharāj</i>

Sumber : *al- Ahkam as Sultaniyyah*, 2018

Dalam pemungutan *kharāj*, al-Māwardī sangat memperhatikan pemilik tanah yang berkewajiban membayar *kharāj* dan penerima *fay'*. Ia menekankan keadilan dalam pengambilan *kharāj*, sehingga petugas *kharāj* harus memperhatikan jenis tanah, jenis tanaman, cara pengairan dan jarak jauh dan dekatnya posisi tanah dari pasar, karena empat hal ini sangat menentukan tinggi rendahnya harga asset tersebut.

Pada pembahasan tanah *kharāj* ini, al-Māwardī menukil pendapat Imam Syafi'i bahwa seorang muslim yang menggarap tanah *kharajiah* dengan menamainya tanaman yang wajib dizakati seperti kurma, anggur dan lainnya dikenai zakat sepersepuluh. Di samping itu, ia juga berkewajiban membayar *kharāj* sebagai sewa tanah. Pendapat ini menjadi rujukan para pejabat untuk menerapkan *double taxes* wajib membayar pajak dan zakat. Seperti Indonesia, seorang muslim harus membayar segala jenis zakat yang sudah memenuhi syarat dan rukunya, seperti zakat fitrah dan zakat mal. Dan sebagai warga negara Indonesia diwajibkan juga membayar Pajak Bumi Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan (PPH) dan pajak lainnya (Hidayat, 20013).

#### f) Kepemilikan Umum

##### i. *Al Hima'*

Dalam sistem keuangan Islam, semua sumber alam yang menyangkut kepentingan umum atau hajat hidup orang banyak, seperti air, kayu, padang rumput dan lainnya yang disebut kekayaan publik tidak ada yang boleh memonopolinya. Maka pemerintah yang memiliki kewenangan untuk memelihara dan mengelolah sumber daya alam tersebut agar dapat dimanfaatkan untuk masyarakat luas (Azmi, 2005).

##### ii. *Ihya' Mawat*

Potensi sumber daya alam dalam pandangan Islam harus dikelola oleh negara dimana hasilnya harus dikembalikan kepada rakyat dalam bentuk barang yang murah atau subsidi untuk kebutuhan primer semisal pendidikan,

kesehatan dan fasilitas umum. Kebijakan ini sesuai dengan teori basis yaitu bahwa jika suatu negara atau daerah ingin ekonominya maju maka jangan melupakan potensi basis yang ada di negara atau daerah tersebut (Rasian, 2014).

iii. *Iqtha'*

*Iqtha'* adalah pemberian lahan milik negara oleh imam kepada rakyat yang menurut pandangannya hal itu akan mendatangkan mashlahat bagi Islam dan kaum muslimin (Huda, 2016). Implikasi fiskal dari *iqtha'* ini adalah negara harus berusaha mengalihkan seluruh sumber ekonomi untuk tujuan-tujuan produktif (Azmi, 2005). Menurut al-Māwardī, jika orang yang diberikan lahan namun ia tidak mengelolanya tanpa didasari dengan *udzur syar'I*, maka dicabut status *Iqtha'* tersebut tanpa harus menunggu waktu tiga tahun seperti kebijakan Umar bin Khatab.

g) Pajak dan utang

Al-Māwardī menyatakan tidak ada kewajiban dalam harta selain zakat, seperti pembebanan pajak terhadap kaum muslimin. Namun disaat zakat dan sumber-sumber lainnya tidak mencukupi untuk pembiayaan pengeluaran negara atau *bait al-māl* mengalami defisit anggaran. Al-Māwardī memberikan alternatif yaitu menetapkan pajak atau melakukan pinjaman publik baik berupa sukarela maupun utang.

وَإِنْ كَانَ مَعْدُومًا سَقَطَ وَجُوبُهُ عَنِ بَيْتِ الْمَالِ وَكَانَ إِنْ عَمَّ  
ضَرَرُهُ مِنْ فُرُوضِ الْكِفَايَةِ عَلَى كَافَّةِ الْمُسْلِمِينَ حَتَّى يَقُومَ بِهِ  
مِنْهُمْ مَنْ فِيهِ كِفَايَةٌ كَالْجِهَادِ

Artinya: “Jika harta di *bait al-māl* dalam keadaan kosong, maka terlepaslah kewajiban *bait al-māl* dalam mengadakan fasilitas kemaslahatan. Namun jika kemaslahatan itu akan menimbulkan kemudhratan, maka mejadi kewajiban kaum muslimin untuk memenuhi hal tersebut seperti halnya jihad”

Pajak dipungut untuk kemaslahatan umat dan pemberlakuannya secara kondisional, bukan seperti pada sistem keuangan konvensional yang menetapkan pajak sebagai sumber pendapatan utama *budgetary function* (Suparmoko, 2016). Menjadikan pajak sebagai *budgetary function* dalam dunia modern tidak bisa dilakukan karena banyaknya beban yang harus ditanggung oleh negara. Namun, penerapan perpajakan hendaklah mempertimbangkan keadilan, yang seirama dengan spirit Islam, yaitu pajak dikenakan untuk merealisasikan *maqashid syariah*, beban pajak disesuaikan dan di distribusikan terhadap semua orang mampu dan dana harus dibelanjakan dengan jujur sesuai dengan tujuan diwajibkannya pajak (Gusfahmi, 2015).

Dalam upaya untuk menutupi anggaran defisit, al-Māwardī menawarkan pemerintah melakukan pinjaman publik. Artinya kalau *bait al-māl* memiliki dua hak sekaligus yang harus dibayar tetapi tidak cukup, uang yang ada harus dibayarkan kepada salah satu diantara keduanya sedangkan untuk satunya menjadi hutang, jika *bait al-māl* tidak bisa membayar kedua hak tersebut pihak berwenang boleh meminjam uang atas nama *bait al-māl* jika dikawatirkan terjadi kekacauan, selanjutnya uang tersebut digunakan untuk membayar hutang yang menjadi tanggungan dan bukan untuk sarana umum.

Al-Māwardī memberikan isyarat dibolehkannya pinjaman dengan kepentingan publik dalam rangka membiayai barang dan jasa yang disewa oleh Negara yang bersifat *mandatory function*. Ada beberapa kewajiban negara yang timbul dari pembiayaan berbasis sewa seperti gaji tentara dan pengadaan senjata. Kewajiban ini harus dipenuhi terlepas ada dana atau tidak dalam *bait al-māl*. Apabila dana tidak mencukupi, maka negara dapat melakukan pinjaman publik untuk memenuhi jenis kewajiban tersebut (Karim, 2016). Imam al-Ghazali menambahkan syarat boleh melakukan pinjaman publik yaitu jika pemerintah yakin dapat membayarnya dari pendapatan di masa yang akan datang (Azmi, 2005).

Selain dari apa yang disebutkan diatas penerimaan Negara dapat juga bersumber dari warisan yang tidak memiliki ahli waris, hasil sitaan, denda, hibah atau hadiah dari Negara Islam dan bantuan-bantuan yang sipatnya tidak mengikat baik dari lembaga dalam maupun luar negeri.

## 2) Pengeluaran Negara

Dalam sistem ekonomi Islam, pemasukan dan pengeluaran uang negara ada kekhususan yang tidak ada dalam sistem konvensional terutama pada sistem pengeluaran. Dalam pengeluaran ada yang terikat dengan sumber penerimaan, dan ada yang tidak terikat. Jenis pertama, dalam istilah al-Māwardī harta yang masuk kedalam kas negara sebagai amanah, maka pemerintah hanya diberi kewenangan untuk mendistribusikannya kepada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan syara', seperti zakat untuk delapan asnaf yang sudah disebutkan dalam al-Qur'an pada surat at-Taubah ayat 60,

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا  
 وَالْمَوْلَاةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغُرْمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ  
 السَّبِيلِ ۗ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu

ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah maha mengetahui lagi maha Bijaksana (Qs, at-Taubah: 60).

Begitu juga dengan harta *ghanimah* dan *fay'*, semuanya sudah ditetapkan dalam al-Qur'an. *Ghanimah* ketentuannya terdapat di dalam surat *al Anfal* ayat 41 dan untuk harta *fai'* ketentuannya terdapat pada surat *al Hasyr* ayat 7.

Kedua, harta yang masuk kedalam *bait al-māl* sebagai aset kekayaan *bait al-māl*. Untuk jenis kedua ini peruntukannya sama seperti dalam perekonomian konvensional yaitu untuk pembelanjaan rutin dan belanja pembangunan.

Dalam hal pembelanjaan rutin, dapat digunakan sebagai pengganti/kompensasi (*badal/ujrah*), yaitu harta yang menjadi hak orang-orang yang telah memberikan jasa, seperti gaji tentara, pegawai negeri, hakim, tenaga edukatif, dan sebagainya. Hak mendapatkan pemberian ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Jadi hak tersebut merupakan hak yang bersifat tetap, baik harta tersebut ada maupun tidak ada di dalam *bait al-māl*. Apabila harta tersebut ada, maka seketika itu wajib diberikan. Apabila tidak ada, maka ditangguhkan sampai ada harta di *Bait al-Māl*, namun jika dikhawatirkan akan terjadi kekacauan apabila pemberian tersebut tidak segera diserahkan maka negara wajib mengusahakannya, dengan cara melakukan pinjaman hutang.

Sedangkan untuk biaya yang digunakan untuk kemaslahatan dan kemanfaatan secara umum. Pemerintah melalui pos ini harus mampu untuk memenuhi kebutuhan primer *basic needs* setiap individu dan kebutuhan sekunder *al hajat al kamalliyah* seperti sarana jalan, air, bangunan masjid, sekolah, rumah sakit, dan sarana-sarana lainnya. Namun menurut al-Mawardi pemenuhan ini ditentukan berdasarkan ada dan tidak ada harta tersebut. Pada saat harta tersebut ada maka *bait al- māl* wajib menyalurkan harta untuk keperluan tersebut. Namun apabila di dalam *bait al-māl* tidak ada harta, maka kewajibannya berpindah kepada umat, sehingga harta tersebut bisa dikumpulkan dari umat secukupnya untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran tersebut.

Untuk pengadaan jenis kemaslahatan dan kemanfaatan umum menurut al-Mawardi tidak boleh melakukan pinjaman publik, melainkan kewajiban itu berpindah kepada umat terutama kepada *dzawi mumkinah* yaitu orang yang berkecukupan.

### C. Kesimpulan

Tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi semua kebutuhan primer (*basic needs*) tiap- tiap individu dan kebutuhan sekunder masyarakat, pemerintah diberikan amanah untuk mengelola keuangan publik. Dalam hal ini, al-Mawardi

sebagai ahli tata negara dan seorang ekonom, memberikan rambu-rambu yang bersandarkan pada syariat baik dalam mengumpulkan dana maupun pendistribusianya.

Beberapa sumber pendapatan negara terdiri dari zakat, *ghanimah jizyah, fay'*, *kharaj* dan pendapatan dari sumber lainnya seperti kepemilikan umum atau hibah, wakaf harta warisan yang tidak ada ahli warisnya. Hasil dari pendapatan tersebut terlebih dahulu di kumpulkan pada *bait al-mal*, kemudian dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan negara. Terkait dalam sistem pembelanjaan, al-Mawardi mengklasifikasi pengeluaran menjadi dua, *pertama* pembelanjaan terkait dengan sumber yang didapatkan seperti *zakat, ghanimah* dan *fay'* yang pendistribusianya sesuai dengan ketentuan syariah. *kedua*, pembelanjaannya untuk membiayai upah pegawai dan belanja untuk kemaslahatan umum.

### Daftar Pustaka

- Al-Qur'an
- Abdullah, Boedi. (2010). *Peradaban Pemikiran Ekonomi Islam*, Bandung: Pustaka Setia.
- Arsjad, Nurjamand. (1992). *Keuangan Negara*, Jakarta: Intermedia Jakarta.
- Azmi, Sihabudin, *Menimbang Ekonomi Islam Keuangan Publik konsep pajak dan Baital-Mal*. Bandung, 2005.
- Chaudry, Muhammad Sharif (2012). *Sistem Ekonomi Islam Prinsip Dasar*, Suherman Rosyidi, Jakarta: Kencana Pranada media Group.
- Direktorat Penyusunan APBN. (2014). *Dasar Praktek Penyusuann APBN di Indonesia*, Jakarta: Kemanterian Keuangan,.
- Fikri, Ali. (1997). *Wawasan Islam dan Ekonomi Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: LPFE Universitas Indonesia.
- Gusfahmi. (2015). *Pajak Menurut Syariah*, Jakarta: Raja Grapindo Persada.
- Huda, Nurul, et al. (2016). *Bait al- Mal wa Tamwil: Sebuah Tinjauan Teoritis*, Jakarta: Amzah.
- Huda, Nurul. (2011). *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Khalkan, Ibnu. (1990). *Wafayat al-'Ayan Bairut*: Dar as-Sodir.
- Khaldûn, Ibnu. (2000). *Muqaddimah*, Edisi Indonesia, pener, Ahmad Thaha, Jakarta: Pustaka Firdaus.
- Jaelani, Aan. (2014). *Keuangan Publik Islam, Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia*, Cirebon: Nurjati Press.
- Karim, Adiwarmann A. (2016). *Ekonomi Makro Islami*, Jakarta: Raja Grapindo Persada,
- Karim, Adiwarmann A. (2014). *Sejarah Pemikiran Ekonomi*, Jakarta: Raja Grapindo Persada.
- Mawardi, Ali Bin Muhammad Al. (1980). *al-Ahkâm Sultāniyyah*, Bairut: Dar Fikr.
- Nasution, Mustafa, Edwin. (2012). *Pengenalan Eklusif Ekonomi Islam*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nawawi, Abi Zakariah An, *Majmu' Syarh Muhadzab li Syirazi*, Bairut Dar Ihya' at Turast al A'rabi.
- Qardawi, Yusuf. (2010). *Fiqih Zakat*, Jakarta: Litera Antar Nusa.

- Rahmawati, Lilik. (2008). Kebijakan Fiskal dalam Islam, *Jurnal al-Qānūn*.
- Rasiam. (2014). Kebijakan Fiskal Dalam Islam (Solusi Bagi Ketimpangan Dan Ketidakadilan Distribusi), *Jurnal Khatulistiwa*.
- Sadr, Muhammad Baqir. (2008). *Iqtisaduna Buku Induk Ekonomi Islam*, Terj Yudi Jakarta: Zahra.
- Sam'ani, Abdul Karim as. (1988). *Al ansab*, Bairut: Dar Jinan.
- San'ani, Muhammad bin Ismail as-San'ani. (2003). *Subulu as-Salam*, Bairut Dar Fikr.
- Subianto, Prabowo. (2017). *Paradoks Indonesia*, Jakarta: Koperasi Garuda Yaksa Nusantara.
- Soeriaatmadja, Arifin. (2010). *Keuangan Negara (Sumber-Sumber keuangan Negara)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Kementerian Hukum Dan Ham.
- Subki, Taj ad-Din An-, *Tabaqat Syafi'I al-Kubra*, Bairut:Hajr li Tiba'ah wa an Nasyr, 1413.
- Suparmoko. (2016). *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktik*, Yogyakarta: BPFU Universitas Gajah Mada.
- Taimiyah, Ibnu, *As-Siyasah As-Syari'ah Fi Islah Ar-Rā'i Wa Ar-Rāiyah*, Maktabah Syamelah
- Taufiq, Hidayat (2013). Menimbang Pemikiran Masdar Farid Mas'udi tentang Double Taxes (zakat dan pajak), *Ekonomika*,.
- Tim Penulis IAIN Syarif Hidayatullah (1992), *Ensiklopedi Islam*, Jakarta: Djambatan,.
- Qaizwini, Muhammad bin Yazid al, *Sunan Ibn Majah* hadist no 2472, Bairut: Dar Fikr
- Zirkli, Khairudin az. (1980) *al- 'Alam Qamus Tarajim li Asyhur ar-Rijal wa Nisa' minal Arab wa al-Musyta'ribin wal Musytasriqin* Bairut: Dar lil Miliyin.